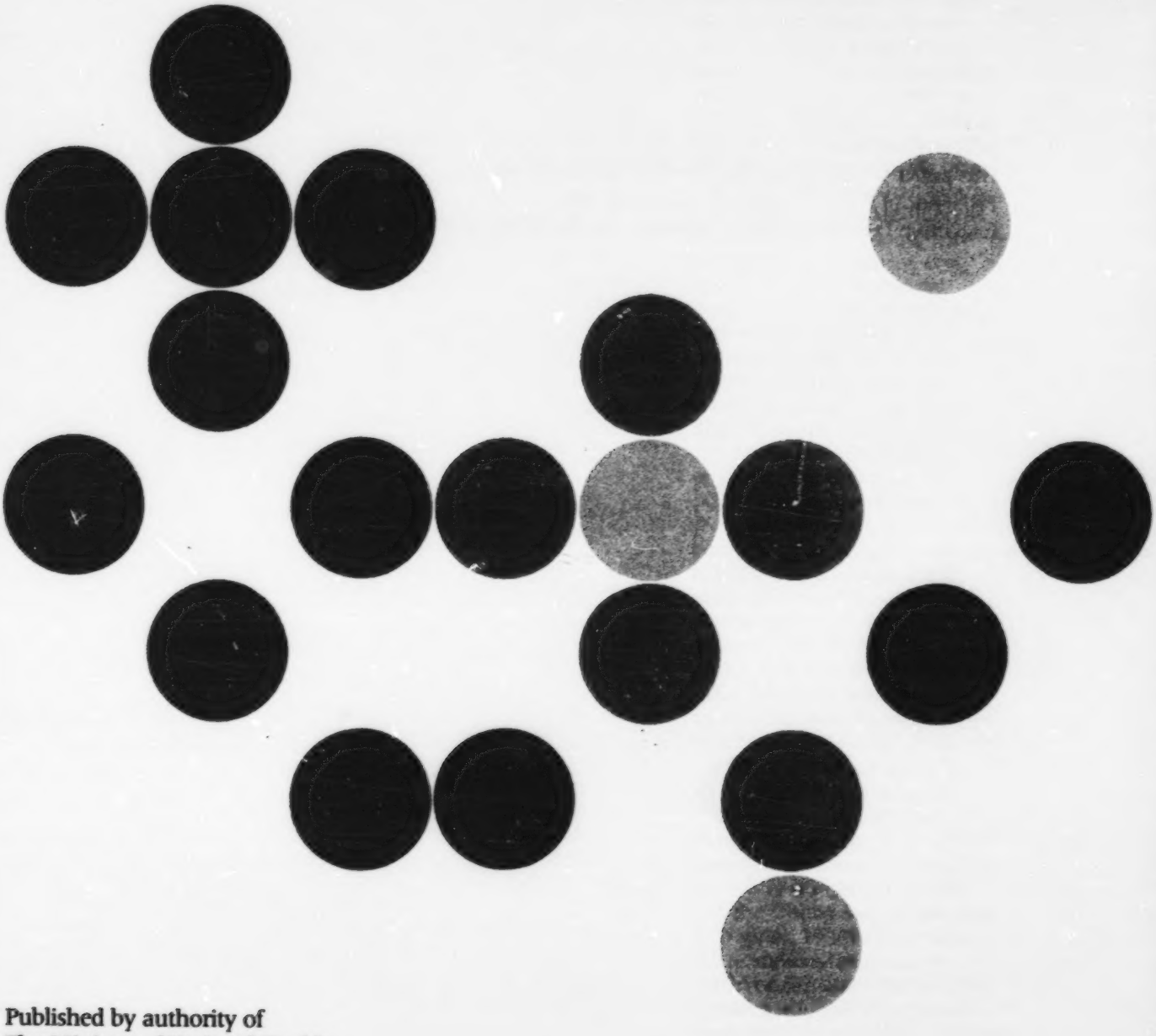
Day Care in Scandinavia

Denmark, Sweden and Norway

Health and Welfare Canada / Santé et Bien-être social Canada

Canada

Day Care in Scandinavia: Denmark, Sweden and Norway



Published by authority of
The Minister of National Health
and Welfare
1983

Également disponible en français sous le titre "La garde de jour en Scandinavie: Danemark, Suède et Norvège"

Acknowledgment:
This paper was prepared by Steen B. Esbensen, Ed.D.,
Professor of Early Childhood Education and
Executive Director, Canadian Society for the Study of Education

© Minister of Supply and Services Canada
Catalogue No. H74-8/1983E
ISBN 0-662-12478-2

Introduction

The Scandinavian countries, Denmark, Sweden and Norway, present us with social, political, cultural and economic conditions that are distinctly different from what we know. Gösta Esping-Andersson, a Danish sociologist now at MIT, has pointed out that the Scandinavian countries are unique in their welfare policy, not that they provide bigger and better benefits than others, but rather in their ambition to establish and even almost institutionalize solidarity, economic equality, and social security by means of their welfare system. He goes on to suggest that the egalitarian effects have been most outstanding in Norway and Sweden where the aim has been to practically abolish all differences of status. The objective of a policy in which a country attempts to provide for the well-being of all its people is unique to the welfare system implemented across Scandinavia. Child care falls under the jurisdiction of the national welfare policy and thus abides by the same rules and witnesses the same variations that apply to other state-subsidized programs.

Child welfare specialists from North America have often referred to day care programs in the Scandinavian countries as exemplary models to transfer to Canada and the United States (Wagner & Wagner, 1976). Why have the Scandinavian countries achieved this status from comparative studies? What conditions exist in Denmark, Sweden and Norway, that make it so good for children? These questions and more will be addressed in the following pages to provide some answers to people working with, for, and around young children in Canada.

Day Care in Denmark

Political and cultural conditions

In Denmark, day care policy is a national concern reflected within the overall child policy of the country. This policy recognizes that there is a strong connection between work, social life, family life and the quality of the child's life. Thus, the Danish day care policy recognizes the acute interrelationship of the political, social, cultural and economic conditions of the nation as factors influencing the lives of children. The following goals are significant in our attempts to understand why day care in Denmark is so well developed and sought after as a model by other countries:

1 to reflect a policy towards the equality between the sexes;

2 to attempt to provide for social equality;

3 to be designed so as to be flexible to meet the changing needs of a family;

4 to maintain neutrality, in that society should be neutral in the family's desire to live in certain ways.

These global goals have become the guiding principles for the establishment of a service delivery system for children and families in Denmark. More recently, 1976-1981, the **Government's Child Welfare Commission** examined the specific issues concerning:

- Family policy in Denmark
- Housing and environment conditions
- Day care institutions
- Early efforts to ensure a healthy emotional, physical and social development.

The five-year inquiry of the Commission led to the formulation of numerous goals in the Government's Policy for Children:
— to respect the child as an individual human being in the family and society;
— to give the child a central position in the life of grown-ups;
— to promote in a wide sense, the physical conditions under which children grow up, and
— to even out differences in the living conditions of children, both in a material sense and in a cultural sense.

The brief summary of the attitudes and goals reflected by the Child Welfare Commission and currently being implemented by various levels of government, education, social affairs and cultural affairs, has contributed to the general public debate over the living conditions of children, and to the formulation of goals for early childhood education.

Social and economic conditions

Changing social conditions accompanying urbanization, geographic mobility, technological advancement and economic concerns have impact upon the lives of children. In Denmark, 80% of mothers are working, 40% of them part-time; separation and divorce cases are increasing the number of single parent families, and young people are living in less stable conditions than previously. Children grow up in families with few or no siblings and live periodically or all the time with only one parent. These conditions, combined with traffic hazards and high density housing developments, cause many Danes to express concern about the time and quality of opportunities available for children to explore their environment when growing up under such circumstances. In an attempt to recognize the impact of these social and economic conditions, the Danish government has opted for a model of comprehensive planning and intervention so as to restrict the harmful effects of social, economic and technological developments on children. Day care services in Denmark have been developed in the context of the above conditions and thereby serve to be one of the components of a national policy for children.

Group day care

Current practice in the provision of day care for children in Denmark is part of a comprehensive service delivery system for children; social, cultural and educational. Compulsory education in Denmark starts at 7 years of age. Thus the half-day programs attended by 90% of 5 to 6-year-old children in the local schools are essentially the same as the "kindergarten" programs attended by 5-year-old children. Many of these children moreover also attend "børnehaver" or day care centres which are located sometimes adjacent to the school, or sometimes in a separate building some distance from the school, but usually within the child's neighbourhood. The day centres for 3 to 6-year-old children all have access to outdoor play facilities. This applies to urban centres as well as to those in suburban housing developments. There are 2346 such day care facilities located throughout Denmark, providing 101 205 places for young children. These day care centres are, in a rather startling way, of the highest quality with respect to the child-staff ratio, the building facility, play materials, and the demonstrated competencies of the staff. In this respect they are similar to excellent day care centres in Canada serving this age group, size and socio-economic mixed population.

Integrated institutions

As the educational system in Denmark provides for a gradual beginning to the long school day, young children 7-10 years of age go to school initially only half-day, and then with increasingly longer hours to study their subject areas. This "flexible time" innovative educational programming has contributed to the development of recreational programs such as "integrated institutions", which serve children from birth to 14 years of age. These centres are essentially the result of a belief in the culture of childhood, and reflect a concern towards preventing the alienation of children of different ages from each other. The term integration in this case refers therefore to age group integration rather than to special needs. The institutions are open to children when they are not in school and have some functional similarities to the "after-school" day care programs which have become more popular in Canada in the past decade. The quality of the facilities, equipment and staff-child ratio which are available to enhance the opportunities of the Danish youngsters in these programs is remarkable. Within the 499 integrated facilities throughout Denmark, the majority of the 30 777 places are comprised of children between 3 and 7 years of age. These institutions are often located near or within a large open green space which provides ample space for outdoor activities; gardening, building houses, caring for animals and numerous other activities. The children under 3 years of age in these facilities are looked after by specially designated and trained staff from within the larger program. The size of the group depends on the age but does not exceed 12 children and includes three or four adults, again depending on the age of the children.

Programs for children under 3 years of age

As indicated earlier, many mothers with young children are working and, as elsewhere in the world, this raises the problem of child care for the family. Many parents begin the hunt for appropriate child care services early in the pregnancy and place the unborn child on a registration waiting list for the preferred program. There are 586 infant-toddler facilities throughout the country providing places for 20 421 children between birth and 2 years of age inclusive. In addition to these programs, many parents opt for private foster homes "family day care" services for their children. Recent surveys in Denmark have shown that parents prefer the private home arrangement for their child during the first year, on a ratio of three to one. However, in the second year that ratio decreases, and as the child reaches the third year the ratio in actual use of home care versus group care is 1 to 1. Apparently the parents have come to recognize the important social, cultural and pedagogical influences of the group care facilities as more than ¾ of the 58% of 3-year-olds enrolled in day care attend group facilities. Nevertheless, it is interesting to note the selective use and progression of day care services and options available to parents with young children in Denmark. Figures from the Danish Ministry of Education show that 37.5% of all children under 3 years of age and 53% between 3 and 7 years are attending these programs.

Summary

It is difficult to generalize, although some statements can be made about day care in Denmark. It is an integral part of the child policy of the nation; the staff are exceptionally well prepared; the facilities are clean, bright, airy, and well equipped; the activities made available to children are varied and stimulating; parental involvement on the board and in the life of the child in the centre is strongly encouraged, and vacations away from the day care institution are arranged for all children. With such a list of characteristics what could possibly be wrong? From previous visits and research into this area, the major problems confronting day care in Denmark are the concern for the "ghettoization" of children expressed by Professor Vibeke Bidstrup of the Royal Danish Institute for the Studies of Education, and the degree of difference between the commitment of individual municipalities as regards day care expansion and the different day care options preferred. These day care concerns appear universal; however it appears fair to conclude that the problems commonly plaguing North American day care centre personnel appear to have been resolved in Denmark. In fact the distinction between half-day programs and full-day programs, as well as the distinction between private vs public, are non existent issues in Denmark, as all day care services are funded 80% by the state and depend solely on the municipal or parent fees for the remaining operating costs. Every parent is encouraged to pay on a scale adjusted to income. However, the following social and political viewpoint reinforces the importance placed on day care in Denmark. Agnete Engberg, of the Danish Ministry of Education, states in **Early Childhood and Pre-School Education in Denmark** "that all citizens should have equal access to make use of public facilities such as schools, libraries, hospitals, recreation centres, open-air grounds etc. — a viewpoint adopting the principle that the authorities should make such service (including day care) available to all" (p. 7). The challenge ahead for Danes appears to be centred on continued improvement and growth in day care and children's services as projected demand warrants, within severe and complex economic conditions.

Day Care in Sweden

Social — economic conditions

In Sweden the national child care programs are largely administered by the municipalities and their level of support and program development depends largely upon the positions of the local political parties in power. In this respect there are some similarities between the Danish administrative structure and that which operates in Sweden. However, as we elaborate further on day care in Sweden we begin to see some differences. The child care system in Sweden includes programs for children between birth and 12 years of age. Day care for children includes infant-toddler programs, group day care, family day care, and after-school recreational programs. The comprehensive child care policy and delivery system attempts to respond to the needs of the society in which compulsory education starts at 7 years of age. In 1975, however, a new law made it mandatory for all local schools to provide a "pre-school" place for every child in the municipality who turns 6 years old in the fall semester. These part-time programs within the schools operate on a half-day basis, normally three hours per day. As in Denmark, attendance in these programs is optional but the majority of six-year-old Swedish children do attend. This program is essentially similar in function to the kindergartens offered in Canada, excepting age and specific program variations.

The provision of public care in Sweden started in the late 19th century and follows similar historical patterns as day nursery programs in Canada. The first public initiatives aimed at creating a better designed system of early childhood education were undertaken in the 1930's and 1940's on the basis of recommendations by government commissions. The 1968 Commission on Child Centres further refined existing policy and firmly established the framework from which Sweden would build its current child care delivery system. The recommendations were published by the government in 1972 and led to the first laws for "pre-school" programs going into effect in 1975. Thus the Swedish national child care system has evolved and undergone changes during recent times. Between 1950 and 1965 the number of young children enrolled in any form of early childhood education programs remained quite stable, with the exception of half-day nursery school programs. This may well be explained by the fact that industrialization did not really affect rapid urban expansion in Sweden until after the Second World War and that as late as 1965, only 27% of all women in Sweden with children under 7 years of age were employed at least part-time. The kind of service and the social economic conditions appear to have changed as 64% of mothers were working by 1980. In Sweden, day care expansion appears to coincide very dramatically with the conditions experienced by women. The improved educational opportunities, access to better employment, and profound changes within the Swedish family and labour system have contributed to the Swedish national policy of providing children with a good, secure growth environment while also providing both men and women equal opportunities to combine gainful employment with family life. Today the predominant family pattern in Sweden is the two parents working. The parental leave program in Sweden has also had an impact on the kinds of programs available. The parental leave provides compensation of 90% up to nine months in connection with childbirth. This plan is flexible and can be used by either or both parents. Recent surveys indicated that while most mothers stay home with their newborns for at least the first six months, eight out of 10 women had already resumed their jobs 12 months after a child was born. However, rarely do infant-toddler programs have children under 6 months of age in their care. This can partly be attributed to the paid parental leave program offered in Sweden. At this point in time parents who both wish to work are confronted with the problem of finding a day care centre which has room for their child.

The alert day care parent will usually have visited the centre and made arrangements for their child's enrolment months prior to actually beginning in the program. This phenomenon is due to the fact that demand for day care still exceeds the availability of space for all children. The Association of Local Authorities has established a recommended fee scale for day care centres and family day care. It basically covers two types of fee systems: one with a fee for each day of attendance and another with a fixed monthly fee plus a flexible per day fee. Most municipalities have "sliding scale" fees that vary according to the income of the parents. The average parent pays 4000 Swedish kroner or approximately $800 Cdn. per child per year. The annual operating cost of a day care centre in Sweden is estimated at approximately 44 000 Swedish kroner or close to $9,000 Cdn. per child. The national government subsidy amounts to just over 21 000 Swedish kroner. The remainder is recovered through the municipal tax system as described earlier. State subsidy is conditional upon the following clauses: day care centres must remain open at least seven hours per day, and two-thirds of the spaces must be utilized at least five hours per child per day. Family day care arrangements appear to receive substantially less subsidy per child space as only 3250 Swedish kroner are provided by the national government. This could be misleading, however, as the national government also subsidizes the municipality up to 35% of its gross expenses for the family day care program. In summary it is worth underlining that parent fees, while minimal in the overall costs, are dependent upon local political commitments to day care, and while the average parent pays about $800 per child per year, some parents of middle income have been known to pay as much as the equivalent of $1500 per child per year for day care. In Sweden, day care is not considered a welfare service but rather a support to the quality of family life.

Some facts

The National Bureau of Statistics reported that in early 1980, about 219 300 children or 31% of the 700 600 children aged 0-6 were accommodated in group or family day care centres. At the end of 1980, there were 129 100 group day care spaces to accommodate about 18% of the children under six years of age. In addition, 90 200 children in this age group were registered and attended family day care programs. This left 132 000 additional young children without spaces and thus forced working parents to find alternative child care arrangements. Despite the attempts to implement a program of day care expansion to meet the demand, the 1975 agreement between the Government and the Association of Local Authorities failed to reach its goal by 1980 of adding 100 000 new day care spaces. In fact, by 1980 only 65 000 new spaces had become available, thus creating a frustrating situation for the parents and children without access to services. In 1976, the Swedish parliament also established a general objective for the expansion of child care programs. This objective was to make universally available child care a reality in every municipality for all children whose parents are either working or studying, and to every child with a need for special support and encouragement. This objective was established with the hope of providing full coverage of demand for group day care and

family day care within a 10-year period ending no later than 1986. Planners, parents and early childhood educators in Sweden are now quite concerned that this objective will not be met, thus increasing the gap in availability of day care services to children and their families. Thus, while Sweden intrigues us as a model for comparative study, it looks at its own services with a critical eye and appears to have identified day care and early childhood education as an ongoing challenge for decades to come.

Programs in action

As most day care facilities are located in residential environments, the young child experiences only minor disruption in his "sense of place". The infant-toddler day care centre attempts to provide a service within a comfortable walking distance of the child's home. These centres are often located in an adapted apartment on the ground floor of an apartment building, or in a bungalow-type complex which is centrally located in the development. Both facilities are designated as day care facilities during the design phase so that their level of adaptation as a children's centre is considerable without loosing the effect of creating cosy rooms similar to a home. The attention given to "deinstitutionalizing" the infant-toddler centres is reflected in the furnishing, decor and scale of the centre. The infant-toddler programs have no more than 12 children per group and provide a ratio of 2-3 children to one supervising adult. The infants spend as much time outdoors in the play yard or community, as they do indoors.

The group day care facilities for children 2½ to 7 years of age used to be grouped according to age, whereas today it is increasingly common to see vertical grouping of children between 2½ and 7 years. These groups generally consist of between 15 and 20 children with a staff-child ratio of 4 or 5 children per supervising adult. As in Denmark, there are some innovative-experimental groups which have started to integrate children from different age groups, even from 6 months up to 12 years, thereby including children who would normally attend after school leisure time-recreation centres.

The day care centres are open at 6:30-6:45 a.m. and close between 6:00 and 6:30 p.m. so as to accommodate the working parents. In a few municipalities, state-subsidized pilot projects are experimenting with evening and all-night group day care centres as well as other forms of night-time child care.

Day care centres in Sweden are not intended to be regarded as a substitute for the parent's role but rather as an aid and supplement. In order to assure that day care is perceived and used from this perspective, much attention is being given to increasing the contacts between parents and day care centres. Parents are being encouraged to assume an active part in the programs by serving on the governing board of the centre as well as by participating in daily

activities of the program. The latter has been made possible through the parental insurance plan which entitles every parent to take a paid leave of absence for about two weeks per year to allow the child, parents and teachers to get to know each other as comfortably as possible. The insurance plan also provides parents the right to take time off from work in order to participate in the operation of the day care centre. Thus the parents have very good opportunities to participate in the lives of their young children and to perceive themselves as important to the child's development as more than just morning, night, and weekend substitutes.

Family day care

The family day care provider is allowed to take care of a maximum of 4 children, including his/her own. About 30% of family day care providers have completed a three-week training course prior to becoming care givers. They are employed by the municipality according to an agreement which regulates salary and working conditions. These agreements include guaranteed incomes even if children are absent due to illness or the like. However, these child care providers are not paid as well, nor do they have the advantages that have been obtained by other public employees.

Currently efforts are under way to attempt to arrange regular meetings between staff of the group day care centres and the family day care providers, so as to enable the more well-trained teachers to help the family day care providers with activity ideas and curriculum projects. These efforts, as well as joint groups of family day care providers, are hoped to improve the quality and cooperation between these two forms of day care.

Summary

Public debate over day care in Sweden is no longer concerned with whether it should or should not be provided, but rather with the question of "what constitutes good day care". It is hoped that public debate of this question, as well as the pilot testing of innovative programs, will lead the way for day care, as part of the overall child care system, to contribute to the reduction of the problem of social and economic segregation in housing. This problem has been identified by numerous sociological studies in Sweden, and it is a problem to which day care has been unable to offer any significant solution to date. Hopefully, the holistic approach and increased commitment to child care and the public debate about social segregation will contribute to the resolution of the serious problems of social segregation confronting young families in Sweden.

Day Care in Norway

The day care situation in Norway is somewhat different from the context described in Denmark and in Sweden. The principle of local administration and management of the national child care policy is in general terms similar to the approaches previously outlined. The Norwegian policy towards day care is however not situated in the context of a social welfare policy, but is rather a very important component of a national policy on the family. Day care is considered one of several strategies for providing support to families with young children and as such is under the responsibility of the Ministry of Consumer Affairs and Government Administration. The Norwegian Parliament has chosen a unique solution to the day care issue, a solution which necessitates a closer look at the evolution of such a policy within the political, cultural, social and economic conditions of Norway.

Overview

The Norwegian early childhood education movement was established almost 150 years ago. Programs were set up for children whose mothers had to find paid employment in order to earn a living for themselves and their families. The creche was the beginning of the movement. However, the provision of kindergartens and day care centres did not happen until early in the twentieth century. The Child Welfare Act of 1953 included legislative provisions for the establishment of day care and nursery schools. The Act reflected the growing concern among legislators to provide children below 7 years of age (school age) with special facilities and programs. The relatively steady development of the Norwegian economy, culture and social conditions during the post-war decades assured a rather low key development of early childhood education programs. However, as social change accelerated, more and more families found themselves responding to the changes, becoming financially burdened, and often uncertain about how to properly fulfil their parental roles when both were forced to work outside the home. In 1969 a working committee (Committee on Day Institutions) was established by Parliament. This committee was asked to evaluate the need for a separate act on early childhood institutions. The report emanating from the committee Pre-schools was prepared in the form of a draft bill. It was distributed and sparked renewed public debate about early childhood experiences throughout Norway. While government grants had been made permanently available to offset the cost of operating early childhood education programs since 1963, only 155 of the 440 local municipalities had established programs by 1969. In order to reduce some of the funding problems related to the expansion of early childhood education programs, the Housing Financing Bank made it possible to finance new early childhood programs through loans. These grants were conditional upon the programs being open at least 10 months per year and that they stay open a minimum of either 6 hours per day for nursery — kindergarten programs or 9 hours per day for day care centres.

This brief sketch of the developments in early childhood education sets the tone for an appreciation of the current situation. The 1972 Report Preschools made many recommendations and raised numerous issues regarding the conditions confronting young children in Norway. Two issues emerged and became important criteria for the 1975 Act on Kindergartens (Lov om Barnehager):

1 The establishment and expansion of kindergartens and day nurseries as developed to date is neither suitable nor desirable in every town and village in Norway. In the future, a much more flexible pattern of development which seriously considers local wishes and requirements is necessary.

2 Dislike of a centrally controlled kindergarten — early childhood education system being part of the school system.

The debate over where to place early childhood education within the administrative framework of Norwegian society became an important issue as teachers and day care providers lobbied for their own territorial recognition. The issue was ultimately settled with the 1975 **Lov om Barnehager**. The act established a new administrative body, the Family Affairs and Equal Status Department of the Ministry of Consumer Affairs and Government Administration, and gave it a mandate to coordinate the programs and services between different branches of government. This administrative body was to implement the objectives of the Norwegian Long-Term Program for Family Policy and as such pursue a policy to protect and strengthen the family. The following aims of the program relate specifically to early childhood conditions and serve to indicate the holistic approach taken to the issue of growing up in Norway:

— greater stability and versatility in residential areas and local environments;
— more time for togetherness in the family and activity in the local environments;
— improved housing conditions and residential environments;
— cooperation in common tasks in the local community;
— decentralization of public services;
— improved arrangements for local activities in culture, sports, outdoor life, etc.;
— to develop new forms of coordination and cooperation between administrative branches at the municipal level;
— to develop new kinds of play and activity opportunities for children;
— to develop a parent education program;
— to provide working parents with young children a right to reduce working hours without loss of job security or benefits.

In addition to working on the attainment of these goals, the Department was also accorded the administrative responsibilities for early childhood education programs, day care, nursery schools, playgrounds, youth clubs, children's workshops and summer camps. In 1975, it was estimated that the Department was administratively responsible for ECE programs enrolling more than 50 000 children under 7 years of age. The new family policy and the increased administrative coordination and support to local initiatives has contributed to the doubling of those numbers in less than five years. In 1982 it was estimated that more than 120 000 children under 7 years of age attended some form of early childhood education program. These programs and services will be described in the context of the above-mentioned policy and administrative framework and will serve to demonstrate how Norway has taken a different approach to dealing with day care.

Under the **Kindergarten Act** the Ministry of Consumer Affairs and Government Administration defined "barnehager" and "barnparken" as two specific services which provide good opportunities for the development and activities of children. These terms have commonly been misinterpreted through translation into English. The term "barnehage" is translated as "kindergarten"; however it is broadly meant to mean early childhood education programs, specifically as a "barnehage" is a program in which activities are based on educational principles and are available to children under 7 years of age

during some part of the day. In 1976 the act was further amended as follows:

"The early childhood program shall provide a good environment for children, with emphasis on play and social contact with other children and with adults. The child shall have opportunities to develop tolerance, to learn to care for others, and have opportunities for self--expression and play. In cooperation with the child's home, the program shall contribute to creating an environment for children which provides for them: care and support, individually or in groups; stimulation, opportunities for self-expression, and for learning; ethical guidance."

Within the regulation it is clearly stated that early childhood programs can be owned and operated by private organizations, business enterprises or public agencies. They must, however, be supervised by the local authority committee. This committee is elected by the local council and is responsible for the preparation of plans, for the building of early childhood facilities, for supervision of same and for the establishment and supervision of "supervised playgrounds" within the area of its jurisdiction.

Day care programs and facilities

The variety of early childhood education programs in Norway is more pronounced than what has been seen in Sweden. The facilities can be located in new buildings specifically designed and planned to be an integral part of the community. In some cases the facility is housed within an elementary school, or adjacent to such a complex. In other cases the early childhood program is located in a converted house in the country with ample outdoor play space. In fact it is fair to say that local geographic, social-cultural and economic conditions have contributed to a broad range of early education programming in Norway. Regardless of their prototype, the programs are required to abide by the following administrative requirements.

1 Local authority ECE program: shall have a management committee of 6 members.
- — 2 parent council representatives
- — 2 staff representatives
- — 2 local authority representatives

2 Private, business or public agency ECE programs: shall have a management committee of 7 members.
- — 2 parent council representatives
- — 2 staff representatives
- — 2 representatives appointed by the owner
- — 1 local authority representative

3 The director should attend all meetings of the management committee but is not entitled to vote.

4 This committee is basically responsible for the administrative well-being of the program. The mandate includes hiring and firing personnel, budget, admission policies and other administrative matters.

In addition to the above, a parent's advisory committee shall be established in all early childhood education programs, regardless of sponsorship type. This committee is made up of all parents/guardians with children in the centre. Its primary role is to ensure that the interests of parents and children are adequately met. From the committee, parents elect their representatives to the management committee. These two bodies are required of all early childhood education centres regardless of location, sponsorship or size. However in the case of centres with fewer than 20 children, the management committee is reduced by half.

Programs which enroll children for six hours or more per day are required to provide 8 m^2 of gross indoor space or more for each child over 3 years of age; and 12 m^2 gross indoor area if the child is under 3 years of age. In addition to the indoor space requirement, there must be a minimum of 25 m^2 of net play

area per child available on a playground. The space requirements for centres enrolling children for 4-6 hours per day may be somewhat lower and adapted to conditions; however the rule of thumb of 50 m^2 of gross area per child for the overall facility can only be negotiated by the local supervising authority. The only general deviation of this rule governs "short-time" programs in which children participate less than 4 hours per day. In these instances only 3 m^2 of play area per child for children aged 3-7, and 4 m^2 per child for children under 3 years of age is required. The early childhood education programs in Norway are unique in that they appear to be uniformly very electic and are highlighted by their individuality.

Adults in charge

During the early years, 1970-1975, the shortage of trained early childhood educators in Norway led to the employment of untrained women who expressed an interest in working with children. In 1974 there was a need for 500 trained early childhood educators in Norway. In order to support the diversity and ad hoc local flexibility as pertains to early childhood programs, each region, and in many cases the larger municipalities, has appointed at least one Early Childhood Education Specialist to assist with the program quality and in maintaining the standards set forth in the act. In 1981, 100 000 children, or approximately 25% of the children aged 0-7 years attended early childhood centres. The cost of operating the centres was paid by the state, municipality and parents on an average ratio of state 30%, municipality 50% and parents 20%. This scale may vary slightly between municipalities as determined by local priorities.

Summary

As in Denmark and Sweden, the public debate in Norway, the Parliamentary Commissions and the rapidly changing social structures have led the Norwegians to develop their own system for dealing with the needs of children and families. Of the three countries visited, this approach appears the most eclectric and decentralized form of providing day care. This is not to suggest that any one system is better than another for, in fact, the one very strong impression that has been given throughout the last five years of research on early childhood education in these countries, is that the quality of care, the quality of concern, the quality of pedagogical interventions, and the quality of the facilities is exceptionally outstanding.

What has been an elusive question in the past, is why and how these countries have managed to develop such visible day care programs and facilities? The answers to these questions are not simple. As has been suggested in the previous discussion and description, day care in Denmark, Sweden and Norway is integrally tied to the Child and Family Policy of each country. In the future, the challenge remains for each country to continue to provide to a greater extent for children's needs for stimulating and wide-ranging experiences. These Scandinavian countries appear to be preparing the way for the future of children in each Nordic country. Their strategies, trials and successes, are without a doubt well worth serious study by those concerned with public policy and early childhood education in Canada.

References

Denmark

Dubin-Snyder, C.
Child Care in Denmark: Policies and Daytime Programs in their Social Context. Unpublished Masters Thesis, Bank Street College of Education, N.Y., 1974.

Engberg, A.
Education in Denmark, Early Childhood and Pre-School Education in Denmark, Danish Ministry of Education, Copenhagen, 1982.

Esbensen, S.
"Denmark's Educational Commitment to its Youth". Unpublished paper, Univ. of Massachusetts, Amherst, 1974.

Lewinter, M.S.
An analysis of state policies towards mothers alone in Denmark, Institut for Kultursociologi, University of Copenhagen, 1977.

Wagner, M. and Wagner, M.
The Danish National Child-Care System, Westview Press, Inc. Boulder, 1976.

Sweden

Bergstrom, J. and Gold, J.
Sweden's Day Nurseries Focus on Programs for Infants and Toddlers, The Day Care and Child Development Council of America, Washington, D.C., 1974.

Blomqvist, K.
Good Day care for Small Children, National Board of Health and Welfare, Stockholm, 1981.

Heckscher, G.
"What is the purpose of Welfare?" Swedish Information Service, N.Y. May 1982.

"Child care programs in Sweden" The Swedish Institute, Stockholm, 1982.

Norway

Department of Family and Consumer Affairs, *Kindergartens in Norway*, Min. of Consumer Affairs and Government Administration, Oslo, 1977.

Family Affairs and Equal Status Department, *Family and Child Policy in Norway*, Ministry of Consumer Affairs and Government Administration, Oslo, 1978.

National Council for Innovation in Education, *Innovation in Education*, Ministry of Church and Education, Oslo, 1981.

Note:

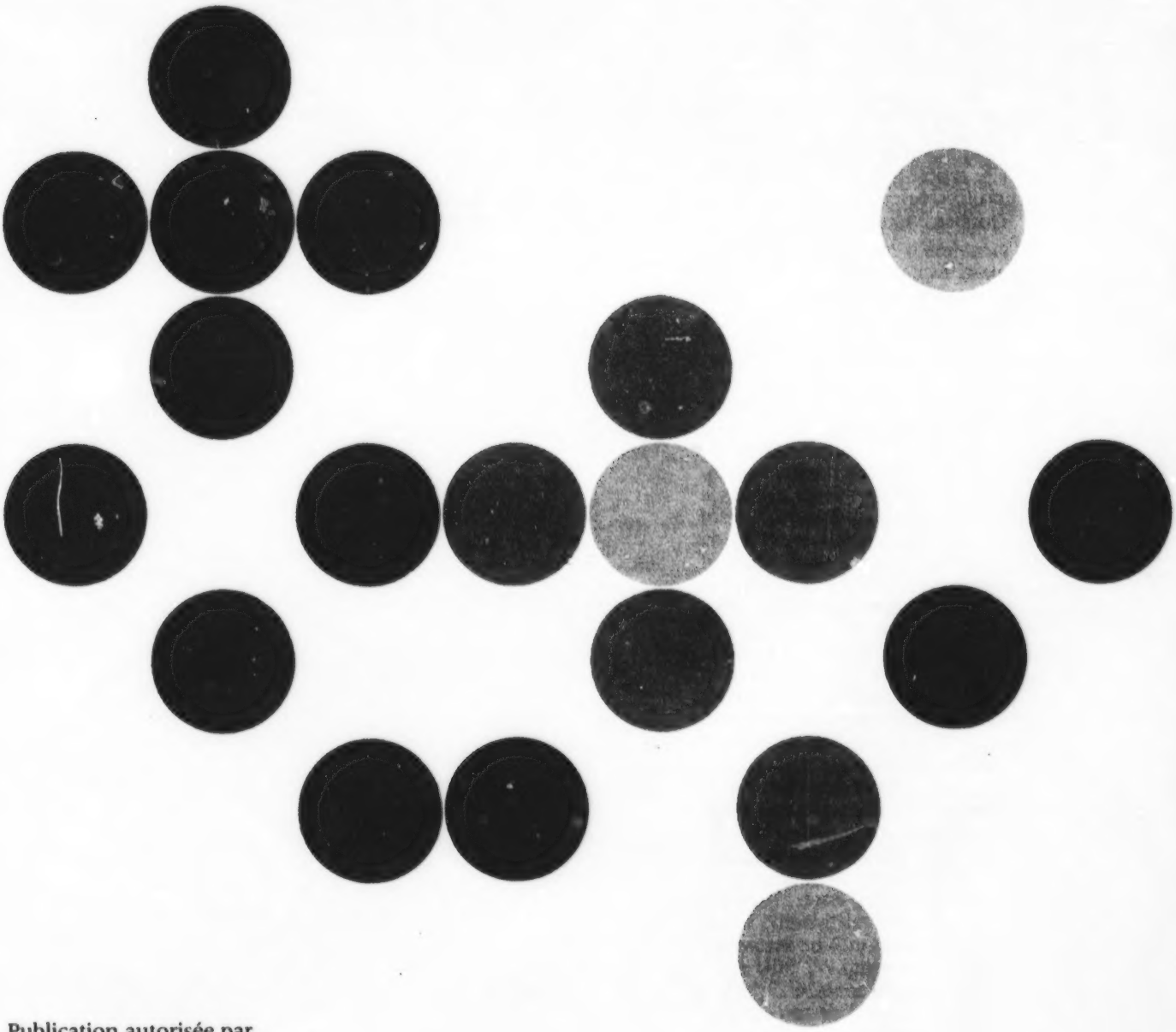
In addition to these documents, the author has interviewed and visited numerous day care centres, recreation centres, ministry officials and researchers in Scandinavia since 1972. Information has been obtained largely from original language documents and some of the references above are intended for those who seek more information about day care in Denmark, Sweden and Norway.

La garde de jour en Scandinavie

Danemark, Suède et Norvège

Santé et Bien-être social Canada
Health and Welfare Canada
Canada

La garde de jour en Scandinavie: Danemark, Suède et Norvège



Publication autorisée par
le ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social
1983

Also available in English under the title
«Day care in Scandinavia: Denmark, Sweden and Norway»

Remerciements:
Cet article a été écrit par Steen B. Esbensen,
professeur en éducation des jeunes enfants à l'Université du
Québec à Hull et directeur exécutif de la Société canadienne pour l'étude de l'éducation.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada
Cat. H74-8/1983F
ISBN 0-662-92029-5

Introduction

Les pays scandinaves, soit le Danemark, la Suède et la Norvège, nous montrent des conditions sociales, politiques, culturelles et économiques nettement différentes de ce que nous connaissons. Selon Gösta Esping-Andersson, sociologue danois maintenant au M.I.T., les pays scandinaves se singularisent par leur politique d'action sociale, non pas qu'ils assurent de plus généreuses et de meilleures prestations que les autres, mais du fait plutôt de l'ambition qu'ils ont d'établir et même d'institutionnaliser la solidarité, l'égalité économique et la sécurité sociale au moyen de leur système d'assistance sociale. Esping-Andersson fait remarquer aussi que c'est en Norvège et en Suède, où le but a été d'abolir pratiquement toutes les différences de condition, que les effets égalitaires du système ont été les plus remarquables. L'objectif d'une ligne de conduite en vertu de laquelle un pays tente d'assurer le bien-être de tout le monde est propre à l'appareil d'assistance sociale mis en œuvre en Scandinavie. L'aide à l'enfance, qui entre dans le cadre de la politique nationale d'assistance, est ainsi assujettie aux mêmes règles et connaît les mêmes variations que les autres programmes subventionnés par l'État.

Les spécialistes de l'aide à l'enfance de l'Amérique du Nord citent souvent les programmes de garde de jour appliqués dans les pays scandinaves comme des modèles à transférer au Canada et aux États-Unis (Wagner et Wagner, 1976). Comment les pays scandinaves ont-ils fini par ressortir comme des exemples dans les études comparatives? Quelles conditions existent au Danemark, en Suède et en Norvège pour en faire des pays si bons pour les enfants? Nous essaierons dans les pages suivantes d'examiner entre autres ces deux questions afin de fournir des solutions aux personnes qui travaillent auprès des jeunes enfants et pour eux au Canada.

La garde de jour au Danemark

Conditions politiques et culturelles

Au Danemark, la ligne d'action relative à la garde de jour est un sujet de préoccupation national qui se traduit dans la politique globale de l'enfance. Cette politique reconnaît qu'il y a une forte relation entre le travail, la vie sociale, la vie familiale et la qualité de la vie de l'enfant. La position adoptée dans ce pays à l'égard de la garde de jour reconnaît de la sorte le rapport étroit qui existe entre les conditions politiques, sociales, culturelles et économiques du pays, en tant que facteurs influençant la vie des enfants. Quand nous tentons de comprendre pourquoi les services de garde de jour sont si bien développés au Danemark et pourquoi les autres pays les prennent pour modèle, quatre objectifs revêtent de l'importance:

1 refléter une orientation vers l'égalité entre les sexes,

2 chercher à assurer l'égalité sociale,

3 être conçus d'une manière assez souple afin de répondre aux besoins mouvants d'une famille,

4 demeurer neutre, en ce que la société ne devrait pas influer sur la façon qu'a une famille de vivre d'une certaine manière.

Ces objectifs globaux sont devenus des principes directeurs pour l'établissement d'un appareil de services destinés aux enfants et aux familles au Danemark. Entre 1976 et 1981, la **Commission gouvernementale de l'aide à l'enfance** a examiné les questions touchant plus précisément:

- la politique de la famille appliquée au pays,
- les conditions de logement et le milieu,
- les garderies,
- les efforts tentés par le passé pour garantir un sain développement sur le triple plan affectif, physique et social.

L'enquête quinquennale a permis à la Commission de formuler de nombreux objectifs pour la politique officielle relative aux enfants, notamment:

— respecter l'enfant en tant qu'être humain dans la famille et dans la société;
— donner à l'enfant une place importante dans la vie des adultes;
— favoriser dans un sens large les conditions matérielles permettant l'essor de l'enfant;
— niveler les différences dans les conditions de vie des enfants, au sens matériel aussi bien qu'au sens culturel.

Les attitudes et les buts exposés par la Commission de l'aide à l'enfance dans un bref sommaire et actuellement mis en œuvre par les différents échelons d'administration, notamment les ministères de l'Éducation, des Affaires sociales et des Affaires culturelles, ont suscité un débat public général sur les conditions de vie des enfants, et permis d'énoncer des objectifs pour l'éducation des jeunes enfants.

Conditions sociales et économiques

Le changement dans les conditions sociales qui accompagne l'urbanisation, la mobilité géographique, les progrès techniques et l'évolution économique se répercute sur la vie des enfants. Au Danemark, 80 p. cent des mères sont au travail, la moitié à temps partiel; les séparations et les divorces viennent grossir le nombre de familles monoparentales, tandis que les jeunes vivent dans des conditions moins stables qu'auparavant. Les enfants grandissent dans des familles où il y a rarement d'autres enfants, et vivent périodiquement sinon tout le temps avec un seul parent. Ces conditions, combinées aux dangers de la circulation et à des milieux domiciliaires populeux, amènent beaucoup de Danois à se préoccuper du moment aussi bien que de la qualité des possibilités laissées aux enfants d'explorer leur environnement quand ils grandissent dans pareilles circonstances.

Dans un effort pour reconnaître la répercussion des conditions sociales et économiques, le gouvernement danois a choisi d'appliquer un modèle de planification et d'intervention complètes afin de restreindre les effets néfastes des progrès sociaux, économiques et techniques sur les enfants. Au Danemark, les services de garde de jour ont été créés en tenant compte de ces conditions et constituent de ce fait une composante de la politique nationale de l'enfance.

Garderies collectives

Au Danemark, les services de garde de jour entrent dans le cadre d'un système complet de services à l'enfance: services sociaux, services culturels et services éducatifs. L'enseignement obligatoire commence à sept ans. Les programmes d'une demi-journée auxquels sont inscrits 90 p. cent des enfants de 5 et 6 ans dans les écoles locales sont essentiellement les mêmes que les programmes de maternelle que suivent les enfants de cinq ans. Beaucoup de ces enfants fréquentent par ailleurs les garderies qui sont parfois adjacentes à l'école, parfois situées dans un immeuble distinct à peu de distance de celle-ci, mais d'ordinaire dans le quartier de l'enfant. Les garderies pour les enfants de trois à six ans ont toutes accès aux terrains de jeux, et cela aussi bien dans les villes que dans les banlieues. Il y a actuellement au Danemark 2346 garderies de ce genre, qui assurent 101 205 places aux jeunes enfants. Ces garderies sont, assez étonnamment, d'une très haute qualité quant au coefficient enfants-employés, à l'immeuble, au matériel de jeu et à la compétence montrée par le personnel. En ce sens, elles sont semblables aux excellentes garderies organisées au Canada pour ce groupe d'âges, en fonction de la taille et d'une population socio-économique mixte.

Établissements intégrés

Au Danemark, le système d'éducation prévoyant l'arrivée graduelle au jour de classe long, les enfants âgés de sept à dix ans ne vont d'abord à l'école qu'une demi-journée, puis de plus en plus longtemps pour étudier leurs matières. Ce programme novateur d'horaire scolaire souple a permis de créer des programmes récréatifs dans le cadre notamment «d'**établissements intégrés**,» qui sont destinés aux enfants de la naissance à 14 ans. Les centres ainsi organisés sont en essence le résultat d'une conviction qui existe à l'égard de la culture chez les jeunes enfants et traduisent un souci de prévenir l'éloignement entre des enfants d'âges différents plutôt qu'aux besoins spéciaux. Les établissements, qui accueillent les enfants quand ceux-ci ne sont pas à l'école, ont des fonctions analogues aux programmes de garde après les heures de classe qui ont pris de la popularité au Canada ces dix dernières années. La qualité des locaux, le matériel et le rapport enfants-employés prévus pour augmenter les possibilités offertes aux petits Danois dans le cadre de ces programmes, sont remarquables. Dans les 499 centres intégrés, établis partout au pays, les enfants de trois à sept ans occupent la majorité des 30 777 places offertes. Les centres se trouvent souvent à proximité ou au cœur même d'un vaste espace vert libre aux activités de plein air, entre autres le jardinage, la construction de maisons, le soin des animaux. Les enfants de moins de trois ans sont confiés à des employés spécialement désignés et formés, mais rattachés aux grands programmes. La taille du groupe dépend de l'âge, mais il n'y a jamais plus de 12 enfants et trois ou quatre adultes, le nombre de ces derniers est là encore fonction de l'âge des enfants.

Programmes pour les moins de trois ans

Tel qu'il a été signalé précédemment, beaucoup de mères ayant de jeunes enfants sont au travail, et comme ailleurs au monde cela soulève pour la famille le problème de la garde des enfants. Bien des parents se mettent à la recherche des services de garde de jour appropriés dès le début de la grossesse et placent l'enfant encore à naître sur une liste d'attente pour l'inscrire au programme qu'ils préfèrent. On trouve dans le pays 586 garderies pour tout-petits, qui assurent 20 421 places pour les enfants de la naissance à deux ans inclusivement. Outre ces programmes, beaucoup de parents vont choisir les services de garderie en milieu familial pour leurs enfants. Des enquêtes récentes menées au Danemark démontrent que les parents préfèrent à trois pour un la formule de la garderie en milieu familial pour leur enfant pendant la première année. Le rapport décroît toutefois la deuxième année, et à mesure que l'enfant approche de trois ans, il y a autant de parents qui optent pour la garderie en milieu familial que de parents qui choisissent la garderie collective. De toute évidence, les parents finissent par reconnaître les importantes influences sociales, culturelles et pédagogiques de la garderie collective si l'on songe que chez les 58 p. cent d'enfants de trois ans inscrits aux garderies, plus des trois quarts fréquentent les garderies collectives. Il est néanmoins intéressant de signaler l'usage sélectif et la progression des services de garde de jour et des choix mis à la disposition des parents qui ont de jeunes enfants au Danemark. Les chiffres du ministère de l'Éducation du Danemark montrent que 37,5 p. cent des enfants de moins de trois ans et 53 p. cent des enfants de trois à sept ans sont inscrits à ces programmes.

Résumé

Même s'il est difficile de généraliser, des observations peuvent être dégagées au sujet des services de garde de jour danois. Les services font partie intégrante de la politique de l'enfance du pays; le personnel est exceptionnellement bien préparé; les locaux sont propres, clairs, spacieux et bien équipés; les activités offertes aux enfants sont variées et stimulantes; les parents sont fortement incités à collaborer à l'administration et à tout ce qui touche le milieu dans lequel l'enfant vit; et les vacances loin de la garderie sont organisées pour tous les enfants. Avec tout cela qu'est-ce qui pourrait mal marcher? Les visites et les recherches menées dans ce secteur permettent de cerner les deux grands problèmes auxquels se heurte la garde de jour au Danemark: La «ghettoïsation» des enfants, dont s'inquiète le professeur Vibeke Bidstrup, de l'Institut danois pour les études sur l'enseignement, et le degré de différence entre l'engagement des municipalités à l'égard de l'expansion des garderies et les diverses formules de garderie privilégiées. Si ce sont là des craintes universelles, il n'en paraît pas moins juste de conclure que les problèmes qui affligent généralement le personnel des garderies en Amérique du Nord ont de toute évidence été résolus au Danemark. En fait, la question de la distinction entre programmes d'une demi-journée et programmes d'une journée complète, et celle de la distinction entre programmes privés et programmes publics, ne se posent pas au Danemark puisque tous les services de garderie sont financés à 80 p. cent par l'État, et qu'ils dépendent des subventions municipales et des frais que payent les parents pour le reste des coûts d'exploitation seulement. Chaque parent est incité à payer les frais établis selon une échelle rajustée en fonction du revenu. Voici un point de vue à la fois social et politique qui vient renforcer l'importance donnée aux garderies au Danemark. Dans un ouvrage traitant de la petite enfance et de l'enseignement préscolaire au Danemark, Agnete Engsberg, du ministère de l'Éducation de ce pays affirme que tous les citoyens devraient avoir un accès égal aux établissements publics, écoles, bibliothèques, hôpitaux, centres de loisirs, terrains de jeux, et le reste. Sa pensée épouse le principe selon lequel les autorités devraient mettre ces services (garderies comprises) à la disposition de tous. La tâche qui attend les Danois est de toute évidence axée sur l'amélioration et la croissance ininterrompues des garderies et des services à l'enfance, comme le justifie la demande prévue, dans des conditions économiques à la fois réduites et complexes.

La garde de jour en Suède

Conditions socio-économiques

En Suède, les programmes nationaux d'aide à l'enfance sont en grande partie administrés par les municipalités, et le niveau de soutien qui est assuré de même que la création des programmes dépendent dans une large mesure des positions qu'adoptent les partis politiques locaux au pouvoir. À cet égard, il y a des similitudes entre la structure administrative danoise et celle mise en œuvre en Suède. Mais, plus nous examinons la situation de la garde de jour en Suède plus nous y voyons des différences. Dans ce pays, le système de garde de jour englobe des programmes pour les enfants de la naissance à 12 ans. Il y a une variété de programmes pour les enfants: des crèches, des garderies collectives, des garderies en milieu familial et des programmes de loisirs après la classe. La politique globale d'aide à l'enfance cherche à répondre aux besoins d'une société où l'école obligatoire commence à sept ans. En 1975, une nouvelle loi est toutefois venue obliger les écoles locales à assurer une place «préscolaire» à chaque enfant de la municipalité qui atteint six ans dans le semestre d'automne. Il s'agit de programmes à temps partiel donnés à raison d'une demi-journée, normalement trois heures par jour. Comme au Danemark, l'assistance est facultative mais la plupart des petits Suédois de six ans les suivent. Sauf pour l'âge et certaines modalités particulières, le programme est essentiellement analogue de par sa fonction aux programmes de la maternelle offerts au Canada.

Le programme public d'aide à l'enfance débute en Suède à la fin du 19e siècle et évolue de la même manière que les programmes de garderie mis en œuvre au Canada. Les premières tentatives publiques visant à créer un meilleur système d'éducation des jeunes enfants sont appliquées dans les années 30 et 40 pour donner suite aux recommandations des commissions officielles. En 1968, la Commission des centres pour enfants perfectionne la politique alors en vigueur, et établit solidement le cadre dans lequel la Suède va bâtir son système actuel d'aide à l'enfance. Le gouvernement publie en 1972 les recommandations de la Commission, qui aboutissent à l'adoption des premières lois qui régiront les programmes préscolaires de 1975. Ainsi, l'appareil suédois d'aide à l'enfance a donc évolué et subi des changements au cours des dernières années. Entre 1950 et 1965, le nombre de jeunes enfants inscrits aux différents programmes d'éducation des jeunes enfants est demeuré assez stable, sauf pour les programmes de maternelle d'une demi-journée. Le fait que l'industrialisation n'ait pas véritablement agi sur l'expansion urbaine rapide, survenue en Suède après la Seconde Guerre mondiale et qu'en 1965 même, seulement 27 p. cent des Suédoises ayant des enfants de moins de sept ans sont au travail au moins à temps partiel, pourrait bien expliquer ce phénomène. Le genre de service et les conditions socio-économiques ont de toute évidence changé si l'on songe qu'en 1980, 64 p. cent des femmes qui ont des enfants travaillent. En Suède, l'expansion des garderies aurait un rapport très net avec l'évolution de la condition féminine. Les meilleures possibilités d'étudier, l'accès à de meilleurs emplois et les transformations survenues dans la famille de même que dans le régime de main-d'œuvre dans ce pays ont mené à l'adoption d'une politique nationale visant à assurer aux enfants un cadre de développement sain et sûr tout en donnant aussi aux hommes et aux femmes des possibilités égales de combiner travail rémunérateur et vie de famille. Le modèle familial prédominant en Suède de nos jours est la famille où les deux parents sont au travail. Le programme de congé parental mis en œuvre dans ce pays a aussi eu un effet sur les genres de programmes offerts. Ce programme permet de verser aux parents une indemnité représentant 90 p. cent du salaire pendant parfois neuf mois à l'occasion de la naissance d'un enfant. Le régime est souple et l'un ou l'autre des parents, ou les deux, peuvent s'en prévaloir. Des enquêtes récentes révèlent que même si la plupart des mères restent au foyer pour s'occuper du bébé pendant les six premiers mois au moins, huit femmes sur dix ont repris le travail dans les douze mois qui suivent la naissance. Rares toutefois sont les programmes pour bébés qui comptent des enfants de moins de six mois, et

cela pourrait être en partie attribuable à l'existence du programme de congé parental rémunéré. À la fin du congé, les parents qui veulent tous deux travailler se voient devant le problème de trouver une garderie qui dispose d'une place pour leur enfant. Le parent prévoyant aura d'ordinaire visité la garderie et fait le nécessaire pour inscrire son enfant des mois avant que celui-ci y entre, et cela parce que la demande dépasse encore le nombre de places qui existent dans les garderies, et qu'on ne peut accueillir tous les enfants.

À la suite de recommandations, l'Association des autorités locales a établi une échelle de frais pour les garderies collectives et les garderies en milieu familial. L'échelle recouvre en essence deux types de barèmes: l'un selon lequel il y a des frais pour chaque jour de présence, l'autre qui prévoit un montant mensuel fixe plus un prix de journée variable. La plupart des municipalités appliquent un barème mobile qui varie selon le revenu des parents. Le parent moyen paye 4000 couronnes suédoises, soit à peu près 800 $ canadiens par enfant par année. Le coût de fonctionnement annuel d'une garderie en Suède est évalué à environ 44 000 couronnes, soit presque 9000 $ par enfant. La subvention du gouvernement suédois est d'un peu plus de 21 000 couronnes. Le reste est payé par les taxes municipales, tel qu'il a déjà été expliqué. La subvention de l'État est assujettie à deux clauses: les garderies doivent rester ouvertes sept heures par jour au moins, et les deux tiers des places doivent être utilisées au moins cinq heures par jour par enfant.

Les garderies en milieu familial recevraient considérablement moins d'argent si l'on songe que le gouvernement suédois ne verse que 3250 couronnes par enfant. Mais ce pourrait être un chiffre trompeur, puisque le gouvernement national verse aussi à la municipalité des subventions représentant parfois 35 p. cent des dépenses brutes qu'engage celle-ci au titre du programme de garderie familiale. Enfin, il convient de souligner que les frais demandés aux parents, bien que minimes par rapport au coût global, dépendent des engagements pris par les pouvoirs politiques locaux à l'égard des garderies, et tandis que le parent moyen paye environ 800 $ par année par enfant, on sait que des parents ayant un revenu moyen versent parfois l'équivalent de 1500 $ par enfant par année pour les services de garde de jour. En Suède, les services de garde de jour ne sont pas considérés comme une forme d'assistance sociale mais bien comme une aide à la qualité de la vie familiale.

Données factuelles

Le Bureau national de la statistique signale qu'au début de 1980, quelque 219 300 enfants, soit 31 p. cent des 700 600 enfants âgés de zéro à six ans sont accueillis dans les garderies collectives ou de garde en milieu familial. À la fin de la même année, il y avait 129 100 places dans les garderies collectives pour recevoir environ 18 p. cent des enfants de moins de six ans. De plus, 90 200 enfants de ce groupe d'âges sont inscrits aux programmes de garde en milieu familial et suivent ces programmes. Cela laisse encore 132 000 enfants sans place, et les parents se voient ainsi forcés de trouver d'autres moyens pour faire garder les enfants. En dépit des efforts tentés pour mettre en œuvre un programme d'expansion des services de garde de jour afin de satisfaire à la demande, l'accord passé en 1975 entre le gouvernement et l'Association des autorités locales n'a pas permis d'atteindre l'objectif en 1980, soit l'addition de 100 000 places de garde de jour. En fait, 65 000 nouvelles places seulement ont été ajoutées ce qui a créé une situation frustrante pour les parents et les enfants laissés sans accès aux services. En 1976, le parlement suédois a aussi établi un objectif général pour l'extension des programmes de garde de jour. Le but à atteindre est de faire des services de garde de jour universels une réalité dans chaque municipalité, pour tous les enfants dont les parents sont au travail ou aux études et pour tous ceux qui ont besoin d'être

spécialement soutenus et encouragés. L'objectif a été établi dans l'espoir de satisfaire entièrement à la demande de places en garderie collective et de garde en milieu familial dans une période de dix ans se terminant en 1986. Les planificateurs, les parents et les professionnels spécialisés en éducation des jeunes enfants craignent maintenant que l'objectif ne soit pas atteint, ce qui élargira l'écart entre le nombre de places mises à la disposition des enfants et de leur famille et le nombre nécessaire. Ainsi, pendant qu'elle nous fascine en tant que modèle pour une étude comparative, la Suède regarde d'un œil critique les services qu'elle offre et elle verrait dans les services de la garde de jour et l'éducation des jeunes enfants un secteur où il y aura du travail à accomplir pendant les décennies à venir.

Programmes en œuvre

La plupart des garderies étant situées dans des quartiers résidentiels, le jeune enfant ne subit qu'un bouleversement négligeable dans le sentiment qu'il a de sa «place». La garderie pour les tout-petits tente d'assurer un service à une distance du foyer de l'enfant qui se parcoure facilement à pied. Elle est souvent située dans un appartement adapté à cette fin, au rez-de-chaussée d'un immeuble d'appartements, ou dans une maison du genre bungalow qui se trouve au cœur du pâté. Les deux établissements sont appelés garderies pendant la phase de conception de manière à leur garantir un niveau considérable d'adaptation en tant que centre pour enfants sans pour autant perdre l'effet visé en créant des pièces intimes qui rappellent une maison. Le souci montré pour enlever aux garderies pour les tout-petits le caractère d'un établissement se voit dans le mobilier, le décor et la dimension des locaux. Les programmes pour les bébés prévoient douze enfants par groupe au plus, et un adulte pour assurer la surveillance de deux ou trois enfants. Les bébés passent autant de temps en plein air, dans la cour ou dans le milieu extérieur, qu'à l'intérieur.

Les garderies collectives pour les enfants de deux ans et demi à sept ans se regroupaient d'habitude selon l'âge. De nos jours, il est de plus en plus courant de trouver des regroupements verticaux d'enfants de ces âges. Les groupes comprennent généralement entre 15 et 20 enfants, et il y a un adulte pour quatre ou cinq enfants. Comme au Danemark, il existe des groupes pilotes novateurs qui ont commencé à intégrer des enfants de différents groupes d'âges, de six mois à 12 ans même, et qui permettent ainsi d'accueillir les enfants qui fréquenteraient normalement les centres de loisirs après les heures de classe.

Les garderies sont ouvertes à 6h30 ou 6h45 et ferment entre 18h00 et 18h30 pour tenir compte des parents qui travaillent. Dans quelques municipalités, des opérations pilotes subventionnées par l'État permettent de mettre à l'essai la formule de la garderie collective ouverte le soir ou toute la nuit de même que d'autres formes de garderie de nuit.

En Suède, les garderies ne visent pas à être vues comme jouant le rôle des parents à la place de ceux-ci, mais bien à aider ces derniers à remplir leur rôle et à les appuyer. Pour que la garderie soit comprise et utilisée sous cet angle, il se fait beaucoup pour accroître les contacts entre les parents et le personnel de la garderie. Les parents sont incités à jouer un rôle actif à l'égard des programmes en siégeant au bureau de direction de la garderie aussi bien qu'en prenant part aux activités quotidiennes.

Dans ce dernier cas, la participation des parents a été rendue possible grâce au régime d'assurance parentale qui donne aux parents le droit de prendre un congé rémunéré d'environ deux semaines pour leur permettre, ainsi qu'à l'enfant et aux éducateurs, de se connaître et d'arriver à être le plus à l'aise possible ensemble. Le régime d'assurance donne aussi aux parents le droit de s'absenter du travail pour aider au fonctionnement de la garderie. Les parents ont ainsi de très bonnes occasions de jouer un rôle dans la vie de leur enfant, de se voir comme des personnes importantes à son épanouissement, et non comme de simples remplaçants le matin, le soir et la fin de semaine.

Garderies en milieu familial

Le responsable de la garderie en milieu familial est autorisé à s'occuper d'un maximum de quatre enfants, les siens compris. Environ 30 p. cent des responsables de garderies en milieu familial ont terminé un cours de formation de trois semaines avant de commencer à prendre soin des enfants. Ils sont employés par la municipalité selon un accord qui réglemente le salaire et les conditions de travail. L'accord précise aussi le revenu garanti même si les enfants sont absents à cause de maladies ou pour d'autres raisons. Ces personnes ne sont toutefois pas aussi bien rémunérées que les autres fonctionnaires, et elles ne jouissent pas des mêmes avantages.

On tente actuellement d'organiser des réunions régulières entre le personnel des garderies collectives et les responsables des garderies en milieu familial de manière à permettre aux éducateurs mieux préparés d'aider ceux-ci en leur donnant des idées d'activité et en leur proposant des programmes de cours. Ces efforts, joints au regroupement des responsables des garderies en milieu familial, devraient améliorer la qualité de ces deux formes de services de garderie et accroître la coopération entre les responsables.

Résumé

En Suède, le débat public sur la garde de jour ne consiste plus à se demander si le service devrait ou non être assuré, mais plutôt ce qui constitue un bon service de garde de jour. Les autorités espèrent que l'examen public de cette question, de même que la mise à l'essai de programmes novateurs, tracera la voie pour les garderies, dans le cadre du système général d'aide à l'enfance, afin que celles-ci contribuent à la réduction du problème de la ségrégation sociale et économique dans le logement. De nombreuses études sociologiques menées en Suède ont fait ressortir ce problème, auquel la garderie a été incapable d'apporter une solution appréciable à ce jour. Il est à espérer que l'approche globale de la question, l'engagement accru à l'égard de l'aide à l'enfance et le débat public au sujet de la ségrégation sociale, permettront de résoudre les graves difficultés ségrégatives devant lesquelles se trouvent les jeunes familles suédoises.

La garde de jour en Norvège

La situation de la garde de jour en Norvège diffère un peu de celle de la Suède et du Danemark. Si le même principe de l'administration et de la gestion du programme national d'aide à l'enfance à l'échelon local s'applique en général, la ligne de conduite relative à la garde de jour dans ce pays ne se situe pas dans le cadre d'une politique d'assistance sociale mais constitue plutôt une composante très importante de la politique nationale de la famille. La garde de jour est considérée comme l'une des différentes stratégies qui permettent de soutenir les familles qui ont de jeunes enfants, et comme telle, elle relève du ministère de la Consommation et des Affaires gouvernementales. Pour régler la question de la garde de jour, le Parlement norvégien a choisi une solution unique, qui oblige à regarder de plus près l'évolution de cette ligne de conduite dans les conditions politiques, culturelles, sociales et économiques de la Norvège.

Aperçu

Le mouvement norvégien d'éducation des jeunes enfants s'est amorcé il y a presque 150 ans. À l'époque, des programmes sont établis pour les enfants dont la mère doit trouver un travail rémunéré pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Des crèches sont d'abord organisées, et ce n'est qu'au début du 20e siècle que les jardins d'enfants et les garderies feront leur apparition. La Loi sur l'aide à l'enfance adoptée en 1953 vient réglementer l'établissement des garderies et des classes de prématernelle. Cette loi traduit bien le souci grandissant chez les législateurs d'assurer aux enfants de moins de sept ans (âge scolaire) des installations et des programmes spéciaux. Le développement relativement constant, l'économie, les facteurs culturels et les conditions sociales de la Norvège dans les décennies de l'après-guerre, expliquent une expansion plutôt modeste des programmes d'éducation des jeunes enfants. Cependant à mesure que le changement social s'accélère, de plus en plus de familles réagissent aux effets des transformations, leur fardeau financier s'alourdit et souvent les parents se trouvent dans l'incertitude de remplir comme il faut leur rôle parental surtout quand les deux sont forcés de travailler à l'extérieur.

En 1969, le Parlement établit un comité de travail chargé d'étudier la question des établissements de jour. Le comité doit évaluer le besoin d'une loi distincte sur les établissements pour les jeunes enfants. Le rapport que le comité prépare sur les établissements préscolaires prend la forme d'un projet de loi, qui est diffusé et vient relancer le débat public au sujet de ce qui se fait dans le domaine de l'éducation des jeunes enfants partout au pays. Même si le gouvernement prévoit des subventions permanentes pour compenser le coût de fonctionnement des programmes d'éducation des jeunes enfants depuis 1963, seulement 155 des 400 municipalités avaient établi des programmes en 1969. Afin de réduire certains problèmes de financement liés à l'extension des programmes d'éducation des jeunes enfants, la Banque de financement du logement accorde des prêts pour subventionner les nouveaux programmes. Les prêts sont versés à la condition que les programmes soient en œuvre au moins dix mois par année et que l'établissement reste ouvert au moins six heures par jour s'il s'agit d'une classe prématernelle, et neuf heures par jour s'il s'agit d'une garderie.

Cette esquisse de l'évolution des programmes d'éducation des jeunes enfants permet d'évaluer la situation actuelle. Le rapport sur les classes prématernelles déposé en 1972 contient beaucoup de recommandations et soulève nombre de questions au sujet des conditions devant lesquelles se trouvent les jeunes enfants norvégiens. Deux points ressortent et deviennent des critères importants dans le cadre de la Loi sur les maternelles adoptée en 1975.

1 L'établissement et l'expansion des jardins d'enfants et des garderies comme cela s'est fait à ce jour n'est ni approprié ni souhaitable dans chaque ville et chaque village de la Norvège. Dorénavant, il est nécessaire de recourir à un mode de développement beaucoup plus souple qui tienne compte des désirs et des exigences du milieu.

2 Les auteurs n'aiment pas la formule des classes de jardins d'enfants ou des garderies sous une administration centrale c'est-à-dire un service de garde de jour intégré à un système scolaire.

Le débat au sujet de la place de l'éducation des jeunes enfants dans le cadre administratif de la société norvégienne prend de l'importance quand les enseignants et les coordonnatrices de garde de jour commencent à faire des pressions pour que leur champ de responsabilité respectif soit reconnu. La question est finalement réglée par l'adoption de la Loi sur les maternelles en 1975. Cette loi établit un nouvel organe administratif, le département de la famille et de l'égalité des possibilités, dans le ministère de la Consommation et des Affaires gouvernementales, qui est chargé de coordonner les programmes et les services entre les différentes directions générales du gouvernement. L'organe administratif doit mettre en œuvre les objectifs de la politique norvégienne de la famille dans le cadre d'un programme de longue durée, et appliquer comme tel une ligne d'action visant à protéger et à renforcer la famille. Les buts du programme sont liés précisément à la situation des jeunes enfants et veulent montrer la manière globale d'aborder la question de leur éducation adoptée en Norvège. Voici ces buts:

— assurer une stabilité et une polyvalence plus grandes dans les secteurs résidentiels et le milieu environnant;
— donner plus de temps afin de passer des moments ensemble dans la famille et s'adonner à une activité dans le milieu environnant;
— améliorer les conditions de logement et les milieux résidentiels;
— coopérer à la réalisation des tâches communes dans le milieu;
— décentraliser les services publics;
— améliorer l'organisation des activités culturelles, sportives, de plein air, et autres, à l'échelon local;
— définir de nouvelles formes de coordination et de coopération entre les directions administratives à l'échelon local;
— concevoir de nouveaux genres de jeux et de nouvelles possibilités d'activité pour les enfants;
— mettre au point un programme d'information des parents;
— donner aux parents qui travaillent et ont de jeunes enfants le droit de réduire leurs heures de travail sans perdre la sécurité ou les avantages de l'emploi.

En plus de la poursuite de ces buts, le département s'est vu confier la responsabilité administrative des programmes d'éducation des jeunes enfants, de la garde de jour, des écoles prématernelles, des terrains de jeux, des clubs de jeunes, des ateliers pour enfants et des centres de loisirs estivaux. En 1975, on estime à plus de 50 000 le nombre d'enfants de moins de sept ans inscrits à ses programmes. La nouvelle politique de la famille, de même que la plus grande coordination sur le plan administratif et l'aide accrue accordée aux initiatives locales, permettent de doubler ce nombre en moins de cinq ans. En 1982, environ 120 000 enfants de moins de sept ans ont suivi une forme quelconque de programme d'éducation des jeunes enfants. Les programmes et les services seront décrits en fonction de cette politique et du cadre administratif, et serviront à montrer la différente approche adoptée par la Norvège aux fins de la garde de jour.

Aux termes de la **Loi sur les maternelles**, le ministère de la Consommation et des Affaires gouvernementales définit les «barnehager» et les «barnparken» comme étant deux services distincts, susceptibles de fournir aux enfants de bonnes possibilités de développement et d'activités. Dans la traduction anglaise ces termes sont généralement mal interprétés. Le mot «barnehage» est rendu par classe maternelle, alors qu'il signifie dans un sens large un programme d'éducation des jeunes enfants, plus précisément un programme où les activités

Programmes de garderie et établissements

s'appuient sur des principes éducatifs et sont offertes aux enfants de moins de sept ans pendant une partie de la journée. En 1976, la loi est de nouveau modifiée. Selon les nouvelles dispositions, le programme d'éducation des jeunes enfants doit leur assurer un bon environnement et mettre l'accent sur le jeu et les rapports sociaux avec les autres enfants et les adultes. L'enfant doit avoir des occasions d'apprendre à être tolérant, à s'occuper des autres, à s'exprimer et à jouer. En association avec la vie au foyer, le programme doit contribuer à créer pour les enfants un milieu qui leur assure des soins et du soutien, individuellement ou collectivement; de la stimulation, des possibilités de s'exprimer et des occasions d'apprendre; des conseils d'ordre moral.

Le règlement d'application de la loi précise bien que les organismes privés, l'entreprise ou les organismes publics peuvent parrainer et mettre en œuvre des programmes d'éducation des jeunes enfants, mais que cela doit se faire sous la supervision du comité des autorités locales. Ce comité, qui est élu par le conseil local, est chargé de préparer les plans, de faire construire les établissements pour les jeunes enfants ainsi que d'en assurer la supervision, et d'établir de même que de superviser les terrains de jeux surveillés (barnparken) dans sa sphère de compétence.

Les programmes d'éducation des jeunes enfants sont nettement plus variés en Norvège qu'en Suède. Les installations peuvent être situées dans un nouvel immeuble spécialement conçu pour faire partie intégrante du milieu. Dans certains cas, l'établissement est logé dans une école élémentaire, ou adjacent à une école élémentaire. Dans d'autres, le programme pour les jeunes enfants se donne dans une maison de campagne désaffectée, où il y a amplement d'espace pour jouer. En fait, il est juste de dire que les conditions géographiques, socio-culturelles et économiques à l'échelon local ont contribué à la création d'une gamme étendue de programmes d'éducation des jeunes enfants en Norvège. Indépendamment de leur modèle, ces programmes doivent se conformer à certaines exigences administratives. Ainsi,

1 les programmes en œuvre par les autorités locales doivent relever d'un comité de gestion de six membres, à savoir:
- — deux représentants des parents,
- — deux représentants du personnel,
- — deux représentants des autorités locales;

2 les programmes mis en œuvre par les organismes privés, les entreprises ou les organismes publics doivent relever d'un comité de gestion de sept membres, à savoir:
- — deux représentants des parents,
- — deux représentants du personnel,
- — deux représentants nommés par l'organisme parrain,
- — un représentant des autorités locales;

3 le directeur doit assister à toutes les réunions du comité de gestion, mais il n'a pas le droit de vote;

4 le comité est responsable de la bonne marche administrative du programme. Il doit notamment embaucher ou congédier le personnel, s'occuper du budget, définir les critères d'admission et se charger de questions connexes.

En plus, un comité consultatif des parents doit être établi pour tous les programmes d'éducation des jeunes enfants, peu importe le genre de parrainage. Ce comité regroupe tous les parents et les gardiens qui ont des enfants à la garderie. Son premier rôle est de veiller à ce que les intérêts des parents et des enfants soient suffisamment respectés. Les parents se choisissent des représentants au comité de gestion. Il faut un comité de gestion et un comité de parents pour toutes les garderies, quels que soient l'endroit où elle est située, le parrain ou la dimension. Pour les garderies qui accueillent moins de 20 enfants, le nombre

de membres du comité de gestion est réduit de moitié.

Dans le cas des programmes donnés aux enfants pendant six heures par jour ou plus, il faut une surface intérieure brute de 8 mètres carrés pour chaque enfant de plus de trois ans, et de 12 mètres carrés si l'enfant a moins de trois ans. En plus de l'espace intérieur, il faut un minimum de 25 mètres carrés de surface de jeu nette par enfant sur le terrain de jeux. Les exigences peuvent être un peu réduites pour les centres qui accueillent les enfants pendant quatre à six heures par jour; le règlement de 50 mètres carrés de surface brute par enfant pour l'ensemble de l'installation, qui a été établi empiriquement, ne peut être modifié que par l'autorité locale chargée de la surveillance. En général, le seul écart à ce règlement vise les programmes de courte durée auxquels les enfants participent moins de quatre heures par jour. Dans ces cas, une surface de jeu de 3 mètres carrés par enfant pour ceux de trois à sept ans, et de 4 mètres carrés pour les moins de trois ans, seulement, est exigée. Les programmes norvégiens d'éducation des jeunes enfants sont uniques en ce qu'ils apparaissent uniformément très éclectiques et se caractérisent par leur individualité.

Adultes responsables

Durant les premières années soit entre 1970 et 1975, la pénurie de personnel compétent en éducation des jeunes enfants en Norvège a obligé à recourir aux services de femmes non formées qui s'étaient dites désireuses de travailler auprès des jeunes enfants. En 1974, le pays avait besoin de 500 éducateurs spécialisés dans ce domaine.

Afin de respecter la diversité des programmes et pour garder une souplesse spéciale à l'échelon local, toutes les régions, et dans bien des cas les grandes municipalités, ont nommé au moins un spécialiste de l'éducation des jeunes enfants pour aider à maintenir la qualité et faire appliquer les normes établies dans la loi. En 1981, 100 000 enfants, soit environ le quart des enfants âgés de zéro à sept ans fréquentent les centres pour les jeunes enfants. Le coût de fonctionnement des centres est assumé par l'État, la municipalité et les parents, à raison de 30 p. cent, 50 p. cent et 20 p. cent respectivement. L'échelle peut varier légèrement d'une municipalité à une autre, en fonction des priorités locales.

Résumé

À l'instar du Danemark et de la Suède, le débat public, les recommandations des commissions parlementaires et les structures sociales en évolution rapide ont amené les Norvégiens à définir un système qui leur est propre pour répondre aux besoins des enfants et des familles. Des trois pays visités, c'est la Norvège qui aurait la formule de garderie la plus éclectique et la plus décentralisée. Cela ne veut pas dire pour autant qu'un système est meilleur qu'un autre. En fait, l'impression très fortement ressentie pendant les cinq dernières années de recherches sur l'éducation des jeunes enfants dans ces pays, laisse à penser que la qualité des soins, de l'intérêt, des interventions pédagogiques et des établissements est exceptionnelle.

Cependant deux questions continuent de se poser: pourquoi et comment ces pays sont-ils arrivés à mettre au point des programmes et des établissements ayant autant d'importance aux yeux du public? La réponse n'est pas simple. Comme le laisse voir l'analyse descriptive qui précède, les services de garde de jour au Danemark, en Suède et en Norvège sont intégralement liés à la politique de l'enfance et de la famille de chaque pays. Il leur reste désormais à continuer de combler, dans une plus grande mesure même, le besoin qu'ont les enfants de vivre des expériences stimulantes et diversifiées. Ces trois pays scandinaves préparent de toute évidence le chemin de l'avenir pour les enfants de tous les pays nordiques. Les stratégies qu'ils ont appliquées, les essais qu'ils ont faits et les succès qu'ils ont connus méritent sans aucun doute une étude sérieuse de la part de ceux qu'intéressent la politique publique et l'éducation des jeunes enfants au Canada.

Ouvrages de référence

Danemark

Dubin-Snyder, C.
Child Care in Denmark: Policies and Daytime Programs in their Social Context. Thèse de maîtrise inédite, Bank Street College of Education, N.Y., 1974.

Engberg, A.
L'enseignement, les jeunes enfants et l'éducation préscolaire au Danemark, ministère de l'Éducation du Danemark, Copenhague, 1982.

Esbensen, S.
«Denmark's Educational Commitment to its Youth». Travail inédit, université du Massachussets, Amherst, 1974.

Lewinter, M.S.
Une analyse des lignes d'action officielles relatives aux mères, chefs de famille monoparentale du Danemark, Institut de sociologie culturelle, université de Copenhague, 1977.

Wagner, M. et Wagner, M.
The Danish National Child-Care System, Westview Press, Inc. Boulder, 1976.

Suède

Bergstrom, J. et Gold, J.
Sweden's Day Nurseries Focus on Programs for Infants and Toddlers, The Day Care and Child Development Council of America, Washington, D.C., 1974.

Blomqvist, K.
Bonnes garderies pour les petits enfants, Commission nationale *de la santé et du Bien-être social,* Stockholm, 1981.

Heckscher, G.
«What is the purpose of Welfare?» Service suédois d'information, N.Y., mai, 1982.

«Les programmes de garde de jour en Suède.» L'Institut suédois, Stockholm, 1982.

Norvège

Département de la famille et de la consommation, *Les maternelles en Norvège,* ministère de la Consommation et des Affaires gouvernementales, Oslo, 1977.

Département de la famille et de l'égalité des possibilités, *La famille et la politique de l'enfance en Norvège,* ministère de la Consommation et des Affaires gouvernementales, Oslo, 1978.

Conseil national pour l'avancement de l'éducation, l'innovation dans l'éducation, ministère des Affaires religieuses et de l'Éducation, 1982.

Note:

Depuis 1972, l'auteur a de plus visité nombre de garderies et de centres de loisirs, et il a eu des entrevues avec les responsables de même qu'avec des hauts fonctionnaires et des chercheurs en Scandinavie. Les renseignements ont été obtenus en grande partie de documents rédigés dans la langue d'origine, et certains ouvrages de référence sont cités à l'intention des personnes qui veulent se renseigner davantage au sujet des garderies au Danemark, en Suède et en Norvège.